



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 25 października 2011 r.

Pan
Aleksander Grad

Minister Skarbu Państwa

KGP-4101-04-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Ministerstwie Skarbu Państwa², kontrolę procesów prywatyzacji w sektorze farmaceutycznym obejmującą okres od 2007 r. do sierpnia 2011 r.³

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 4 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Ministra Skarbu Państwa⁴ procesów prywatyzacji spółek sektora farmaceutycznego oraz wykonywanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami sektora farmaceutycznego.

1. NIK pozytywnie ocenia zintensyfikowanie przez MSP od 2008 r. działań prywatyzacyjnych w sektorze farmaceutycznym. Jednak nie wykorzystano koniunktury trwającej do połowy 2007 r., a w niektórych transakcjach stwierdzono nieprawidłowości.

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² Dalej Ministerstwo lub MSP.

³ W wystąpieniu pokontrolnym uwzględniono również wynik kontroli przeprowadzonych przez NIK w spółkach: Polski Holding Farmaceutyczny S.A. (KGP-4101-04-02/2011) oraz Cefarm Białystok S.A. (KGP-4101-04-04/2011).

⁴ Dalej Minister SP.

W latach 2007–2011 (do 31 sierpnia) w 16 transakcjach⁵, z których wszystkie zostały w niniejszej kontroli zbadane, sprzedano akcje i udziały 14 spośród 18⁶ spółek sektora farmaceutycznego nadzorowanych przez Ministra SP, uzyskując przychody w wysokości 559 380,9 tys. zł⁷. Bezpośrednie koszty prywatyzacji w tym okresie wyniosły 2 803,9 tys. zł⁸ (0,5% przychodów). Minister SP sprzedał akcje i udziały 13 spółek, w których SP posiadał mniej niż 50% udziału w kapitale zakładowym oraz jednej – Cefarm Białystok S.A., w której SP posiadał 100% udziału w kapitale zakładowym. Jedna transakcja została zawarta w 2007 r. Pozostałe transakcje zawarto po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 2008 r. *Planu prywatyzacji na lata 2008-2011*, w terminach wynikających⁹ z przyjętego *Planu*.

Działania prywatyzacyjne wobec dwóch spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa¹⁰ zakończyły się niepowodzeniem (Cefarm Rzeszów S.A. Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa S.A.¹¹). W trakcie prywatyzacji znajdowały się dwie spółki ze 100% udziałem SP w kapitale zakładowym (Biomed Warszawa, CF Cefarm S.A. Warszawa) i jedna z udziałem mniejszościowym (Warszawskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa S.A.¹²). W trzech spółkach, w których sprzedano akcje SP trwał proces nieodpłatnego udostępniania akcji.

1.1. Minister SP zbył Inwestorowi zbyt dużą ilość akcji spółki Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego Cefarm Kraków S.A. (dalej Cefarm Kraków), na skutek czego pozostała niewystarczająca ilość akcji przeznaczonych dla pracowników uprawnionych do ich nieodpłatnego nabycia w trybie art. 49 ust. 4 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*¹³. Minister SP w dniu 27 czerwca 2008 r. sprzedał spółce Polska Grupa Farmaceutyczna S.A. (dalej PGF) 312 000 akcji Cefarm Kraków (43,33% kapitału zakładowego). Ilość sprzedanych akcji była o 6 000 akcji wyższa od ilości akcji, które mógł zbyć Minister SP, z poszanowaniem prawa pracowników do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji. Sprzedaż nadmiernej ilości akcji Cefarm Kraków była wynikiem

⁵ Transakcję zakupu akcji własnych przez PHF opisano w pkt 3.4.

⁶ Według stanu na 1 stycznia 2007 r. Z grupy nadzorowanych spółek wyłączono przeznaczoną do likwidacji spółkę Polski Holding Farmaceutyczny S.A. (dalej PHF lub Holding) i włączono skomercjalizowaną w 2007 r. spółkę Wytwórnia Surowic i Szczepionek Biomed Sp. z o.o. w Warszawie (dalej Biomed w Warszawie).

⁷ Wraz z kwotą 249 795,5 tys. zł uzyskaną przez MSP w związku ze sprzedażą przez PHF akcji Pabianickich Zakładów Farmaceutycznych Polfa S.A. (dalej PZF).

⁸ Suma kosztów MSP poniesionych z Funduszu Skarbu Państwa (dalej FSP) w wysokości 1 557,5 tys. zł oraz kosztów prywatyzacji, mediów i reklamy poniesionych przez PHF w związku z prywatyzacją PZF w wysokości 1 246,5 tys. zł, potrąconych z przekazywanych SP przychodów.

⁹ Wyjątek stanowiła sprzedaż akcji Pliva Kraków S.A. rozpoczęta w 2009 r., w terminie wynikającym z planu prywatyzacji, a zakończona ugodą z nabywcą zawartą w 2011 r.

¹⁰ Dalej SP.

¹¹ Dalej TZF.

¹² Dalej WZF.

¹³ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm., dalej *uokip*.

błędny zapis w systemie informatycznym MSP. Błąd nie został zauważony w trakcie uzgadniania zapisów umowy sprzedaży akcji ani podczas wydania odcinka zbiorowego akcji. W celu uzupełnienia puli akcji Cefarm Kraków przeznaczonych dla uprawnionych pracowników Minister SP w dniu 5 maja 2009 r. odkupił 6 000 akcji za kwotę 707,8 tys. zł pokrytą z FSP. Zapłacona przez SP cena za akcje była o 7 tys. zł wyższa od ceny za tą samą ilość akcji zapłaconej przez PGF. Dokonując odkupu akcji, Minister SP zrefundował PGF przeliczone na jedną akcję koszty transakcji (podatek od czynności cywilno prawnych, opłata notarialna) związane z zakupem od SP akcji Cefarm Kraków.

1.2. Niecelowym było, w ocenie NIK, niepodjęcie przez Ministra SP próby uzyskania wyższej ceny za sprzedawany pakiet akcji Cefarm Wrocław - Centrum Zaopatrzenia Farmaceutycznego S.A. (dalej Cefarm Wrocław) niż cena, którą oferował uprawniony do ich nabycia inwestor. Zapisy Statutu przyznające inwestorowi prawo pierwszeństwa nabycia nie wskazywały bowiem sposobu określenia ceny, a tym samym mogła ona być dowolnie kształtowana przez strony. Minister SP w dniu 3 grudnia 2008 r. zaakceptował rekomendację Dyrektora Departament Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji III¹⁴ dotyczącą sprzedaży przez SP pakietu 1 870 000 akcji Cefarm Wrocław za cenę zaoferowaną przez Farmacol S.A. Minister SP w dniu 18 grudnia 2008 r. zawarł z Farmacol S.A. umowę sprzedaży akcji Cefarm Wrocław (36,31% kapitału zakładowego) za cenę 15,9 zł za jedną akcję czyli w sumie 29 733 tys. zł za sprzedawany pakiet.

Cena uzyskana za akcje Cefarm Wrocław była o 748 tys. zł (2,5%) wyższa od dolnego progu wyceny, ale doradca w procesie sprzedaży akcji Cefarm Wrocław - Energy Management and Conservation Agency S.A. rekomendował jeszcze wyższą cenę sprzedaży jednej akcji, na poziomie 17,48 zł, czyli o 2 954,6 tys. zł (9,9%) więcej za zbywany pakiet niż cena uzyskana przez MSP. Dyrektor Departamentu Prywatyzacji¹⁵ wyjaśnił, m.in. że Minister SP uzyskał satysfakcjonującą cenę za pakiet akcji SP zbywany w ramach pierwszeństwa, która była o ponad 700 tys. zł wyższa od dolnego progu wyceny spółki. Mimo tego wyjaśnienia, NIK uznaje, że celowe byłoby podjęcie negocjacji w celu uzyskania wyższej ceny.

1.3. Niegospodarne i niecelowe, w ocenie NIK, było zlecenie przez Dyrektora DNWiPIII, na podstawie umowy z dnia 7 maja 2010 r., PU Holox s.c. wykonania za kwotę 48,2 tys. zł nowego oszacowania wartości spółki Cefarm Rzeszów S.A., zamiast wyegzekwowania jego aktualizacji. Umowę z Holox Dyrektor DNWiPIII zawarł w okresie obowiązywania umowy doradztwa z dnia 28 lipca 2009 r. zawartej z F5 Konsulting Sp. z o.o. W umowie tej F5

¹⁴ Dalej DNWiPIII.

¹⁵ Departament Prywatyzacji dalej DPR. Pismo z 9 sierpnia 2011 r. znak: DPR-HS-426-70/11.

Konsulting Sp. z o.o. zobowiązała się do wykonania oszacowania wartości spółki Cefarm Rzeszów S.A. oraz do jednokrotnej, bezpłatnej aktualizacji w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy od daty zawarcia umowy, czyli do dnia 28 lipca 2010 r.

NIK nie podzieliła argumentów przedstawionych przez Zastępcę DPR jako uzasadnienie zlecenia wykonania oszacowania Holox w okresie obowiązywania umowy z F5 Konsulting Sp. z o.o.¹⁶ NIK zwraca uwagę, że nieuzasadnione jest podnoszenie argumentu zawyżenia wartości spółki w wycenie wykonanej przez F5 Konsulting Sp. z o.o., gdyż w protokole jej odbioru potwierdzono m.in. metodologiczną poprawność oszacowania wartości spółki. NIK nie podzieliła również argumentu Zastępcy Dyrektora DPR, że niemożliwe było zlecenie aktualizacji oszacowania, ponieważ nie straciło ono jeszcze ważności.

2. Wstrzymując prywatyzację spółki Cefarm Białystok S.A, MSP nie wykorzystało koniunktury rynkowej, trwającej do połowy 2007 r., aby korzystnie sprzedać akcje. Wynegocjowana umowa prywatyzacyjna zawierała gwarancje pracownicze, które wobec fiaska negocjacji inwestora z reprezentacją pracowników, nie były z nią uzgodnione, a postanowienia umowy odnośnie niektórych gwarantowanych inwestycji okazały się niemożliwe do zrealizowania.

2.1. Odbiór analiz przedprywatyzacyjnych spółki, opracowanych w sierpniu 2006 r. przez BAA Polska Sp. z o.o., nastąpił w kwietniu 2007 r. Sprzedaż akcji, w trybie zaproszenia do rokowań, rozpoczęto ponad rok później w sierpniu 2008 r., a zakończono podpisaniem umowy w dniu 23 lipca 2009 r. NIK w wystąpieniu pokontrolnym nr P/07/049, skierowanym w dniu 18 stycznia 2008 r. do Ministra SP po *kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego w okresie 2002 r. – I kw. 2007 r.* krytycznie oceniła wstrzymanie procesu prywatyzacji Cefarm Białystok S.A. W 2007 r. Minister SP wstrzymał proces prywatyzacji Cefarm Białystok S.A. i nie podjął decyzji w sprawie dalszego sposobu postępowania ze spółką. Po odbiorze analiz przedprywatyzacyjnych nie podjęto działań prywatyzacyjnych co Minister SP tłumaczył rozpatrywaniem dwóch koncepcji dalszego funkcjonowania Spółki: konsolidacji z innym podmiotem lub kontynuacji prywatyzacji w trybie zaproszenia do rokowań, której zakończenie przewidywano na 2009 r. NIK zwróciła uwagę, że obowiązek dokonania prywatyzacji przedsiębiorstw sektora farmaceutycznego nałożony został na

¹⁶ Pismo z 2 września 2011 r. znak: MSP/DPR-428-25/11.

Ministra SP w *Strategiach...*¹⁷ oraz, że doradca prywatyzacyjny¹⁸ zalecał jak najszybsze sfinalizowanie transakcji dla uzyskania optymalnych efektów.

Wskutek zwłoki proces prywatyzacji Cefarm Białystok S.A. był prowadzony w czasie kryzysu gospodarczego oraz w okresie intensywnej inwestycji Spółki powodujących zwiększenie jej zobowiązań. Przełożyło się to na zmniejszenie jej rekomendowanej wartości w dokonanej aktualizacji wyceny¹⁹ oraz skutkowało obniżeniem w trakcie rokowań ceny²⁰ oferowanej przez Farmacol S.A. Dodatkowo Minister SP przyjął warunek inwestora, który uzależnił zakup akcji Cefarm Białystok S.A. od rezygnacji SP z poboru dywidendy z zysku w wysokości 5 981,2 tys. zł wypracowanego w roku obrotowym 2008 r. SP w poprzednich latach pobierał dywidendę na poziomie około 50%²¹. Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Cefarm Białystok S.A. w całości przekazało zysk za 2008 r. na kapitał rezerwowy spółki, z przeznaczeniem na cele rozwojowe.

2.2. Po bezskutecznych negocjacjach gwarancji pracowniczych i upływie okresu wyznaczonego na te negocjacje, Minister SP zawarł umowę sprzedaży akcji Cefarm Białystok S.A. bez uzgodnienia z reprezentacją pracowników²² tzw. pakietu socjalnego. Przyczyną braku porozumienia pomiędzy ZZ a inwestorem było jego negatywne stanowisko dotyczące personalnych gwarancji zatrudnienia dla pracowników spółki. Minister SP zdecydował o zawarciu umowy z gwarancjami socjalnymi nieuzgodnionymi z reprezentacją pracowników argumentując, w ocenie NIK zasadnie, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podpisanie pakietu socjalnego nie jest warunkiem koniecznym do zawarcia umowy prywatyzacyjnej. Po trzech turach rozmów przeprowadzonych przez inwestora z ZZ Minister SP ocenił, że strony nie osiągną kompromisu. Ewentualne podpisanie pakietu socjalnego na innych warunkach niż proponowane przez Farmacol S.A. oznaczałoby żądanie obniżenia ceny za nabywane od SP akcje spółki²³. Gwarancje zatrudnienia oraz kwestie związane z wynagrodzeniami zostały zapisane bezpośrednio w umowie sprzedaży akcji SP Cefarmu Białystok S.A. Farmacol S.A. zwiększył w umowie, w stosunku do oferty wiążącej okres

¹⁷ *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2005* oraz jej aktualizacja tj. *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2008*.

¹⁸ Strategia prywatyzacji Cefarm Białystok S.A. opracowana w kwietniu 2006 r.

¹⁹ Dolny próg wyceny za akcje SP ustalony metodą dochodową obniżył się o 9,6 mln zł do 68,9 mln zł, a górny próg wyceny ustalony metodą mnożników rynkowych obniżył się o 7,2 mln zł do 73,9 mln zł.

²⁰ Farmacol S.A. zapłacił o 19,1 mln zł mniej za sprzedane akcje SP w stosunku do bezwarunkowej oferty wiążącej z listopada 2008 r.

²¹ Za 2005 r. SP pobrał 77% dywidendy z zysku, za 2006 r. SP pobrał 48% dywidendy z zysku, a za 2007 r. SP pobrał 53% dywidendy z zysku.

²² Pracowników reprezentował Samorządny Niezależny Związek Zawodowy Pracowników Cefarm S.A. (dalej ZZ).

²³ Pismo z dnia 15 września 2011 r. znak: MSP/DPR-428-25/11.

gwarancji zatrudnienia o 12 miesięcy (do 24 miesięcy), utrzymał na poziomie z oferty gwarancje płacowe i socjalne na okres 12 miesięcy.

W umowie nie podtrzymano deklaracji inwestora z oferty wiążącej gwarancji zakupu od pracowników akcji nabytych nieodpłatnie od SP. NIK zauważa, że w ten sposób praktycznie pozbawiono pracowników możliwości skorzystania z przywilejów płynących z nieodpłatnego nabycia akcji spółki. Udział pracowników w kapitale, przy 85-cio procentowym udziale inwestora, nie daje im wpływu na decyzje dotyczące spółki, w tym np. na decydowanie o wypłacie dywidendy, a pracownicy zostali pozbawieni gwarancji zbycia akcji.

2.3. W ocenie NIK Minister SP zgodnie z przepisami prawa i postanowieniami obowiązującej umowy nadzorował wykonanie zobowiązań pozacenowych wynikających z umowy sprzedaży akcji Cefarm Białystok S.A. Minister SP w 2010 r. naliczył i wyegzekwował od inwestora karę umowną w wysokości 4 432,7 tys. zł wraz z odsetkami. Naliczona kara była równa wysokości niezrealizowanych w 2009 r. nakładów w budowę Centrum Logistycznego (planowano 4 500,0 tys. zł a zrealizowano 3 745 tys. zł), wykup lokali aptecznych (planowano 3 500 tys. zł) oraz inwestycji w modernizację aptek (planowano 265 tys. zł a zrealizowano 88 tys. zł). W związku z brakiem w 2010 r. nakładów inwestycyjnych na wykup lokali aptecznych Minister SP w dniu 5 lipca 2011 r. wezwał Farmacol S.A. do zapłaty kary umownej w wysokości 500 tys. zł (100% kwoty niezrealizowanej inwestycji).

Łączne zobowiązania uznane za zrealizowane przez Farmacol S.A. w latach 2009 - 2010 wyniosły 3 833 tys. zł wobec kwoty 8 265 tys. zł wynikającej z umowy prywatyzacyjnej. NIK zwraca jednak uwagę, że część faktycznie poniesionych nakładów inwestycyjnych została zrealizowana przez spółkę po dniu zawarcia umowy prywatyzacyjnej ale przed tzw. Dniem Zamknięcia i dlatego nie została zakwalifikowana jako realizacja gwarantowanych inwestycji. Nakłady wykonane przez Spółkę w 2009 r. w okresie pomiędzy podpisaniem umowy a Dniem Zamknięcia wyniosły 1 139 tys. zł. Ponadto w 2009 r., już po podpisaniu umowy, spółka zrealizowała, na podstawie wcześniej wystawionych faktur, płatności związane z inwestycjami w wysokości 5 194 tys. zł. Niezależnie od powyższego Cefarm Białystok S.A. zrealizował w 2010 r. wydatki inwestycyjne w wysokości wyższej o 1 365,4 tys. zł²⁴ od zaplanowanych, co nie zostało zaliczone do wykonania gwarantowanych inwestycji bowiem inwestor nie wystąpił do MSP o zgodę, a umowa prywatyzacyjna

²⁴ Zrealizowano nakłady w wysokości 3 165,4 tys. zł wobec planowanych w wysokości 1 800 tys. zł.

przewiduje, że zmiana wysokości i zakresu rzeczowego inwestycji wymaga zgody Ministra SP.²⁵

2.4. Zarząd Cefarm Białystok S.A. wyjaśnił, że Spółka nie jest w stanie nabyć lokali aptecznych, do czego zobowiązuje ją umowa prywatyzacyjna, bowiem właściciele lokali nie są zainteresowani ich sprzedażą. Kontrola wykazała, że przed podpisaniem umowy prywatyzacyjnej Spółka planowała zakup lokali aptecznych i umieszczała to przedsięwzięcie w planach inwestycyjnych już od 2005 r. Nie podjęła jednak działań, które umożliwiłyby sfinalizowanie zakupu lokali w umownym terminie realizacji tego zobowiązania. Spółka nie dysponowała żadnymi umowami przedwstępnymi, listami intencyjnymi, ani nawet pisemnymi deklaracjami właścicieli lokali wskazującymi na zamiar ich sprzedaży.

Minister SP i Zarząd Farmacol S.A. po wystąpieniu inwestora z dnia 12 kwietnia 2010 r. (a więc po sporządzeniu sprawozdania, z którego wynikała konieczność zapłaty kary umownej za 2009 r.) prowadzili rozmowy w sprawie zawarcia aneksu do umowy prywatyzacyjnej, modyfikującego zobowiązania inwestora. Do sierpnia 2011 r. nie doszło do podpisania aneksu bowiem inwestor oczekiwał anulowania naliczonej kary i proponował zaliczenie do wydatków inwestycyjnych nakładów na budowę Centrum Magazynowo-Logistycznego od dnia zawarcia umowy, na co nie zgadzało się MSP.

Niezależnie od faktu, że to w interesie Inwestora było dokonanie oceny czy możliwe jest wykonanie gwarantowanych inwestycji zawartych w umowie prywatyzacyjnej i że o ewentualną zmianę ich zakresu lub terminu wykonania Inwestor winien wystąpić przed datą zapadalności kary umownej, NIK wskazuje, że zakup nieruchomości, stanowiący podstawowe niewykonane zobowiązanie, jest czynnością dwustronną, niemożliwą do zrealizowania bez zgody sprzedającego.

Inwestor przeprowadził dwa razy badanie spółki w procesie prywatyzacji, ale nie podważał w rokowaniach zaprezentowanej w Memorandum Informacyjnym Cefarm Białystok S.A. strategii jej rozwoju, przewidującej zakup lokali aptecznych. Inwestor koncentrował się w rokowaniach na obniżeniu ceny za akcje oraz na obniżeniu wysokości kwot nakładów inwestycyjnych na budowę Centrum Magazynowo-Logistycznego. Farmacol S.A. uzyskał obniżenie, w stosunku do oferty wiążącej z listopada 2008 r., ceny za akcje o 19 100,0 tys. zł i nakładów inwestycyjnych na lata 2009-2012 o 37 700 tys. zł oraz pozostawienie w spółce zysku netto za 2008 r. w wysokości 5 981,2 tys. zł. Nie podnoszona

²⁵ Nakłady w wysokości wyższej niż przewidywała umowa zrealizowano na zakup systemu informatycznego (przewidywano 1 000,0 tys. zł a zrealizowano 1 815 tys. zł) oraz w wyposażenie aptek (przewidywano 300 tys. zł a zrealizowano 545 tys. zł). Dodatkowo poniesiono nakłady na budowę Centrum Magazynowo-Logistycznego w wysokości 939,3 tys. zł nieprzewidywane na 2010 r.

była kwestia rezygnacji z wykupu lokali aptecznych lub zmiany wysokości kwot przeznaczonych na tę inwestycję albo terminów realizacji. Ostatnia aktualizacja wydatków na budowę Centrum została przekazana przez Zarząd Cefarm Białystok S.A. w połowie lipca 2009 r. i uwzględniona w umowie podpisanej przez Farmacol S.A. w dniu 23 lipca 2009 r.²⁶

3. Jako niecelową i niegospodarną ocenia NIK decyzję Ministra SP o kontynuowaniu działalności PHF, po rezygnacji w 2008 r. z koncepcji konsolidacji PZF, WZF i TZF, do realizacji której był powołany Holding.

3.1. Decyzję o kontynuowaniu działania Holdingu podjęto po analizie rekomendacji przedłożonych Ministrowi SP przez Zarząd PHF oraz opracowań: tzw. due diligence, rekomendacji koncepcji i konsolidacji oraz biznes planu działań konsolidacyjnych. Dokumenty te, na zlecenie Holdingu, sporządziła firma Doradca Consultants Ltd. Doradca wskazał cztery warianty konsolidacji. Wariant I Holding bez zmian. Wariant II Holding połączony z integracją funkcji - integracja w ramach struktury holdingowej z przeniesieniem części działalności operacyjnej do PHF na podstawie umów o świadczenie usług, zadania spółek podległych ograniczałyby się głównie do funkcji produkcyjnych. Wariant III - Holding w oparciu o WZF - integracja PHF z WZF i przejęcie przez taki podmiot działań operacyjnych takich samych jak w wariantie II, PZF i TZF realizowałyby funkcje produkcyjne. Wariant IV pełna inkorporacja - połączenie wszystkich podmiotów grupy w jeden podmiot. Jako model docelowy Doradca rekomendował pełną inkorporację. Zarząd PHF rekomendował indywidualną prywatyzację spółek Grupy Kapitałowej PHF, a alternatywnie - gdyby nie było zainteresowania ofertą prywatyzacyjną, sytuacja gospodarcza nie pozwalałaby na jej przeprowadzenie lub zaoferowana cena okazałaby się niesatysfakcjonująca - proponował konsolidację spółek przedstawioną przez Doradcę, tj. stworzenie holdingu w oparciu o WZF.

Żaden z tych czterech wariantów nie został przez MSP zaakceptowany, gdyż uznano, że osiągnięcie założonego efektu, tj. sprywatyzowanie wszystkich spółek zależnych nie będzie możliwe przed 2012 r. Ówczesny DNWiP III²⁷ przedstawił dwa własne warianty, tj. prywatyzację spółek zależnych w możliwie krótkim czasie i następnie likwidację PHF (wariant ten nie został przedstawiony przez Doradcę, był natomiast zgodny z rekomendacją Zarządu PHF) oraz konsolidację spółek w oparciu o WZF, poprzez przejęcie PZF i TZF i likwidację PHF. NIK zauważa, że żaden z rozpatrywanych wariantów nie przewidywał

²⁶ Parafowana w dniu 25 maja 2009 r. umowa sprzedaży akcji przewidywała nakłady inwestycyjne w latach 2009–2012 w wysokości 29,7 mln zł.

²⁷ Dalej DNWiPIII.

likwidacji PHF i kontynuowania prywatyzacji jego spółek zależnych przez MSP, bowiem intencją Ministra SP było przyspieszenie prywatyzacji spółek zależnych²⁸, które miało zostać osiągnięte w efekcie działań Holdingu.

Prywatyzacja trzech spółek zależnych PHF mogła być, w ocenie NIK, realizowana przez MSP, co pozwoliłoby na uniknięcie kosztów poniesionych na funkcjonowanie PHF jako odrębnego podmiotu. Koszty działalności Holdingu w okresie 2007-2011 (I półrocze) wyniosły 18 815,2 tys. zł, w tym koszty przeznaczone bezpośrednio na działania prywatyzacyjne²⁹ wyniosły 4 211,4 tys. zł (22,4%). Około 45% kosztów Holdingu (8 627 tys. zł) stanowiły płace, a przeciętne wynagrodzenia w Holdingu (w I półroczu 2011 r. przeciętne wynagrodzenie wynosiło 13,3 tys. zł) było dwuipółkrotnie wyższe niż w MSP³⁰.

Dywidendy przekazywane przez spółki-córki na rzecz PHF, które w okresie 2007-2011 (za lata obrotowe 2006-2010) wyniosły 87 840 tys. zł, mogłyby trafiać bezpośrednio do SP. Dla porównania, w tym okresie SP otrzymał z tytułu dywidend od wszystkich spółek sektora farmaceutycznego kwotę 63 399,7 tys. zł (w tym od PHF 42 040,4 tys. zł). Różnica pomiędzy kwotami dywidendy otrzymanymi przez PHF ze spółek zależnych, a kwotami dywidendy przekazanymi przez PHF na rzecz SP podwyższyła kapitał zapasowy Holdingu na mocy decyzji podejmowanych przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PHF, które stanowi Minister SP.

Powierzenie Holdingowi zadania prywatyzacji spółek zależnych nie spowodowało także przyspieszenia ich prywatyzacji.. Sprywatyzowane zostały jedynie PZF, będące w bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej, jakkolwiek z opóźnieniem, w stosunku do założeń. Prywatyzacja WZF, której zakończenie planowano na lata 2010–2011, jest w toku. Termin sprywatyzowania TZF (planowany początkowo przez PHF do końca I kwartału 2011 r.) jest obecnie trudny do określenia, w konsekwencji również termin likwidacji PHF³¹.

3.2. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celowe i rzetelne działania Ministra SP zmierzające do uchylecia *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2008*, której podstawowy cel nie został osiągnięty³², bowiem nie nastąpiła konsolidacja PZF, WZF i TZF. NIK po kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego w okresie 2002 r. –

²⁸ Pismo z dnia 13 września 2011 r. znak: BK-AG-0910-3/11, BK/2140/11.

²⁹ Koszty usług doradczych, prawnych, medialnych itp.

³⁰ Przeciętne płace w PHF wynosiły w latach 2007-2010 odpowiednio : 11,1 tys. zł; 10,6 tys. zł; 11,6 tys. zł ; 12,6 tys. zł , a w MSP odpowiednio : 4,3 tys. zł; 4,5 tys. zł; 4,5 tys. zł; 4,7 tys. zł.

³¹ W załączniku nr 4 do *Planu..* - Lista spółek planowanych do likwidacji założono likwidację PHF po zakończeniu procesów prywatyzacji spółek wchodzących w skład holdingu. Planowano likwidację Holdingu do roku 2011.

³² Przyczyny tego stanu rzeczy NIK prezentowała w Informacji o wynikach kontroli prywatyzacji i restrukturyzacji sektora farmaceutycznego z maja 2008 r. (KGP/41011/07, Nr ewid. 13/2008/P07049/KGP).

I kw. 2007 r. negatywnie oceniała brak skuteczności działań Ministra SP w procesie konsolidacji, która miała doprowadzić do utworzenia silnej, konkurencyjnej grupy producentów leków, działającej w formie holdingu operacyjnego. Nieprzejęcie przez PHF od spółek - córek funkcji operacyjnych w związku ze sprzeciwem ich Zarządów było spowodowane - zdaniem NIK - nieprzekazaniem przez MSP Zarządowi Holdingu narzędzi niezbędnych do sprawowania nadzoru właścicielskiego (polegających na wprowadzeniu odpowiednich zmian w statutach oraz zapewnienia większości reprezentantów SP w Radach Nadzorczych). Do niepowodzenia konsolidacji przyczynił się, w ocenie NIK, także sprzeciw Zarządów i pracowników PZF, TZF i WZF wobec tworzenia grupy kapitałowej.

Wobec fiaska konsolidacji, na posiedzeniu Kolegium MSP w dniu 18 stycznia 2008 r. zmieniono koncepcję funkcjonowania PHF. Postanowiono dokonać restrukturyzacji i prywatyzacji spółek zależnych PHF, a następnie - po zakończeniu tych procesów - zlikwidować Holding.

Po podjęciu decyzji o odrębnej prywatyzacji spółek zależnych PHF jedyną przeszkodą w realizacji tej koncepcji była obowiązująca *Strategia*. Postanowienia *Strategii* uniemożliwiały także przeprowadzenie procesów prywatyzacji spółek zależnych PHF w kształcie ustalonym w *Planie prywatyzacji na lata 2008-2011*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 2008 r. Minister SP trzykrotnie zwracał się do Ministra Gospodarki o wystąpienie do Rady Ministrów z wnioskiem o zmianę *Strategii* w części *Program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego* lub uchylenie *Strategii* w całości oraz dwukrotnie (bezsukcesywnie) do Ministra Zdrowia o stanowisko w tej sprawie.

Po konsultacjach z Ministrem Gospodarki, Minister SP złożył wniosek do Rady Ministrów o uchylenie *Strategii*, który został przyjęty w dniu 15 października 2008 r.

3.3. Obecnie, wobec niepowodzenia prywatyzacji TZF i uwzględniając ustalenie Kolegium MSP o kontynuowaniu prac nad koncepcją wydzielenia „nieruchomościowej” części TZF, Holding zlecił doradcom prywatyzacyjnym opracowanie nowego, alternatywnego wariantu przeprowadzenia prywatyzacji. Oznacza to odroczenie terminu likwidacji Holdingu lub ewentualne - stosownie do przedstawionych Ministerstwu wariantów dalszego funkcjonowania PHF - jego przekształcenie i gospodarowanie przez Holding wydzielonymi nieruchomościami (dalsza sprzedaż nieruchomości, budowa centrum biurowego). NIK zwraca uwagę, że w tym drugim wariantcie PHF byłby w praktyce firmą o profilu działania całkowicie niezwiązanym z przemysłem farmaceutycznym. Należy też wskazać, że

w strukturze MSP funkcjonuje Departament Mienia Skarbu Państwa³³, którego zadaniem jest gospodarowanie nieruchomościami, co oznaczałoby nieuzasadnione, pod względem gospodarności, przejęcie przez Holding zadań Ministerstwa SP.

3.4. Minister SP uzyskał w dniu 3 grudnia 2010 r. zgodę Rady Ministrów na niepubliczny tryb sprzedaży przez SP akcji własnych PHF w celu ich umorzenia za wynagrodzeniem dla akcjonariusza. Celem tej transakcji było przekazanie SP środków uzyskanych przez Holding ze sprzedaży akcji spółki PZF oraz zaliczenie ich do przychodów budżetowych SP roku 2010³⁴. Na podstawie umowy z dnia 15 grudnia 2010 r. Minister SP przeniósł na PHF własność 15 578 930 sztuk akcji wraz ze wszystkimi wynikającymi z nich prawami i obowiązkami. Wynagrodzenie za jedną akcję wynosiło 15,97 zł, a w sumie wynagrodzenie dla SP za akcje wyniosło 248 795,5 tys. zł.

Negatywnie pod względem gospodarności i celowości NIK ocenia rozliczenie kosztów sprzedaży akcji spółki PZF poniesionych przez PHF. Minister SP zaakceptował w całości kwotę potrąceń z kwoty przychodów do rozliczenia przedstawioną przez PHF w wysokości 41 390,3 tys. zł³⁵. W tej kwocie Minister SP bez weryfikacji ich faktycznej wysokości oraz związku z przeprowadzoną transakcją zaakceptował do potrącenia bezpośrednie koszty prywatyzacji wykazane przez PHF w wysokości 1 246,5 tys. zł (m.in. koszty analiz prawnych i prywatyzacyjnych, mediów, reklamy).

Prowadzenie procesów prywatyzacji spółek zależnych jest, po rezygnacji z koncepcji konsolidacji, podstawowym i w zasadzie jedynym zadaniem PHF. Aby umożliwić realizację tego zadania SP wniósł do PHF akcje PZF, WZF i TZF, co wiąże się z uzyskiwaniem przez Holding korzyści w postaci dywidendy z zysków tych spółek. W latach 2007-2010 PHF uzyskał przychody z dywidend w wysokości odpowiednio: 4 128 tys. zł, 8 248 tys. zł, 25 968 tys. zł i 19 504 tys. zł, a dywidendy przekazane na rzecz MSP w wyniku podziału zysku PHF wynosiły odpowiednio : 0 zł, 1 000 tys. zł, 21 040 tys. zł, 20 000 tys. zł. Różnica pomiędzy dywidendami otrzymanymi przez PHF, a przekazanymi SP wyniosła w latach 2007-2010 łącznie 15 807,6 tys. zł.

NIK stoi na stanowisku, że skoro SP wyposażył PHF w środki gwarantujące stabilność finansową, znacznie przekraczające bezpośrednie koszty procesów prywatyzacji, to

³³ Do zadań DMSP należy m.in. prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia ruchomego i nieruchomego przejętego przez SP, w stosunku do którego prawa majątkowe wykonuje Minister, opracowywanie zasad gospodarowania przejętym mieniem, oraz koordynowanie działań Delegatury Ministra SP w tym zakresie.

³⁴ Pismo Dyrektora DNW z dnia 14 września 2011 r. znak: MSP/DNW/7113/Amar.

³⁵ Na kwotę tę składały się przedstawione przez PHF koszty: podatki (CIT, WZS, podatki od przychodów z lokat) w wysokości 40 143,8 tys. zł, koszty opracowania analiz prywatyzacyjnych 1 125,6 tys. zł, wydatki na media i reklamę w wysokości 112,3 tys. zł oraz inne koszty w wysokości 8,5 tys. zł.

niezasadne jest powtórne pokrywanie tych kosztów przy okazji rozliczenia transakcji zbycia akcji.

Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścicielskiego w MSP argumentowała, że pozostawienie w PHF środków rekompensujących koszty poniesione na analizy prawne i prywatyzacyjne miało zagwarantować Holdingowi funkcjonowanie do czasu otrzymania dywidendy od WZF w roku 2011³⁶. NIK nie uznaje tego argumentu, gdyż nie zobowiązano Holdingu do zwrotu kwoty 1 246,5 tys. zł po otrzymaniu przez PHF dywidendy. NIK wskazuje, że w Holdingu nie występował deficyt środków finansowych, bowiem dysponował on środkami z tytułu dywidendy od PZF już w dniu 31 grudnia 2010 r.³⁷ Nabywca akcji PZF przelał na konto PHF dywidendę należną za rok obrotowy 2009 w wysokości 4 942 tys. zł powiększoną w dniu 28 stycznia 2011 r. o 49,9 tys. zł³⁸.

4. Nierzetelne i niezgodne ze Statutem PHF były, w ocenie NIK, działania Ministra SP związane z powoływaniem członków Rady Nadzorczej PHF. W jej skład nie został powołany kandydat wskazany przez Ministra Zdrowia.

Zgodnie z § 30 Statutu PHF Rada Nadzorcza składa się z 3 do 9 osób powoływanych przez Walne Zgromadzenie, przy czym jeden członek Rady Nadzorczej powoływany jest spośród osób wskazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Do końca 2006 r. skład Rady Nadzorczej był zgodny z postanowieniami Statutu.

W związku z planowanymi zmianami w składzie Rady Nadzorczej PHF Minister SP w dniu 6 grudnia 2007 r. zwrócił się do Ministra Zdrowia o wskazanie kandydata na członka tej Rady. Minister Zdrowia wyznaczył – jako swojego przedstawiciela – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia, spełniającego wymogi *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków Rad Nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem*³⁹. Wskazany kandydat już wcześniej był członkiem Rady Nadzorczej PHF.

Minister SP nie zaakceptował powyższej kandydatury. W skład Rady Nadzorczej Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie powołało w dniu 3 stycznia 2008 r. dwóch pracowników MSP.

Minister SP wyjaśnił, że skoro PHF miał pełnić rolę holdingu operacyjnego, skupiającego trzy spółki farmaceutyczne należące do SP wskazane było powołanie do składu

³⁶ Pismo z 14 września 2011 r. znak: MSP/DNW/7113/Amar.

³⁷ W tym samym czasie do na konto przychodów MSP wpłynęła dywidenda dla SP w wysokości 314,5 tys. zł wpłacona w związku ze sprzedażą mniejszościowego pakietu akcji w PZF.

³⁸ Kwota podatku od czynności cywilnoprawnych potrącona pierwotnie przez nabywcę.

³⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

Rady Nadzorczej osoby wyznaczonej przez ministra właściwego do spraw zdrowia, zaś od momentu uchylecia *Strategii...* nie było uzasadnienia merytorycznego do ich powołania. NIK nie może uznać tego wyjaśnienia ponieważ w czasie dokonywania powyższych zmian składu Rady Nadzorczej *Strategia* jeszcze obowiązywała (zmiany Rady Nadzorczej dokonano w styczniu 2008 r., a *Strategię...* uchylono w październiku 2008 r.). Ponadto, uchylene *Strategii...* nie unieważniało postanowień Statutu PHF, który do dnia zakończenia kontroli w tym zakresie nie został zmieniony. Nawet dokonana w czerwcu 2010 r. modyfikacja statutu PHF nie zniósła postanowienia powoływania do niej kandydata wskazanego przez ministra właściwego do spraw zdrowia i dotyczyła tylko wyłączenia ze składu Rady Nadzorczej osoby wybranej przez pracowników sprywatyzowanej PZF.

5. NIK nie wnosi uwag do realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego w okresie 2002 r. – I kw. 2007 r. Minister SP podjął działania prywatyzacyjne w stosunku do wszystkich 6 spółek wskazanych we wnioskach pokontrolnych NIK i zakończył prywatyzację 4 z nich. Po konsultacjach z Ministrem Gospodarki, na wniosek Ministra SP w październiku 2008 r. uchylono *Strategię...* NIK pozytywnie ocenia również działania mające na celu zapewnienie rzetelnego i sprawnego opiniowania umów prywatyzacyjnych (z wyjątkiem przypadku nierzetelnego zaopiniowania umowy sprzedaży akcji Cefarm Kraków opisanego w pkt 1.1. wystąpienia). Regulamin organizacyjny MSP wymaga opiniowania umów prywatyzacyjnych przez Departament Prawny i Procesowy, Departament Budżetu i Finansów, Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej oraz Biura Kontroli⁴⁰. W celu usprawnienia procesu opiniowania umów prywatyzacyjnych *zarządzeniem Ministra SP Nr 28 z dnia 10 czerwca 2011 roku w sprawie sposobu zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa w trybie aukcji ogłoszonej publicznie* wprowadzono wzór umowy zbywania akcji i udziałów SP w trybie aukcji, którego zastosowanie wyłącza obowiązek każdorazowego pozyskiwania opinii poszczególnych Departamentów. Również w przypadku zbywania akcji i udziałów SP w trybie przetargu publicznego, DPR opracował wzór umowy prywatyzacyjnej, który zaopiniowały wszystkie wskazane w Regulaminie Departamenty MSP. Projekt umowy zawieranej w tym trybie opiniowany jest tylko wówczas, gdy zawiera zapisy niestandardowe. Nie opracowano standardowego projektu umowy w trybie negocjacji, ze względu na specyfikę procesu. W tej procedurze, po wynegocjowaniu zapisów umowy z inwestorem, projekty umów prywatyzacyjnych kierowane są do zaopiniowania przez wskazane

⁴⁰ Zarządzenie Ministra SP z dnia 5 października 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSP, ze zm.

w Regulaminie Departamenty. Dopiero po pozytywnych opiniach Departamentów, DPR sporządza ostateczną rekomendację do Ministra SP dotyczącą podpisania umowy prywatyzacyjnej.

6. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Rozważenie zasadności zawierania w umowach prywatyzacyjnych obowiązku zapłaty kar umownych w przypadku braku realizacji zobowiązań, których wykonanie zależy nie tylko od inwestora, ale – jak w przypadku transakcji dotyczących nieruchomości – od osób trzecich lub zawieranie w takich przypadkach klauzul umożliwiających inwestorowi wykonanie alternatywnego zobowiązania wobec zobowiązań, które okażą się niewykonalne.
2. Wszczęcie likwidacji PHF po sfinalizowaniu sprzedaży WZF i przejęcie prowadzenia prywatyzacji TZF bezpośrednio przez MSP.
3. Wystąpienie do PHF o zwrot kwoty 1 246,5 tys. zł potrąconej przy rozliczeniu ze SP przychodów ze sprzedaży akcji PZF.
4. Doprowadzenie do zgodności składu Rady Nadzorczej PHF z postanowieniami Statutu PHF.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Marian Cichosz